調查報告摘要

投訴政府當局
工商業污水附加費計劃

引言

一九九三年九月，政府宣布推行向公眾徵收污水處理服務費的計劃。在污水處理服務條例頒布後，部分人士，包括餐館東主，須由一九九五年四月一日起，繳付污水處理服務費，款額為排污費再加工商業污水附加費的總和。一九九五年五、六月間，一群餐館東主及一餐館業協會（以下簡稱「該協會」）投訴政府當局：

(a) 在推行工商業污水附加費計劃前，未有充分徵詢餐館業的意見，亦未有提供渠道讓餐館東主表達意見；

(b) 未有提供足夠的指引及措施，協助餐館業減低污水的污染物濃度；

(c) 未有公開用以釐定餐館業應繳工商業污水附加費收費率的基準及計算方法；

(d) 在抽取樣本進行測試，以評定餐館業污水濃度及釐定工商業污水附加費收費率時，未有收集足夠數量的樣本；

(e) 有部分樣本並非抽取自餐館隔油池出水口，以致有關餐館業污水所含污染物的評估結果不足信；

(f) 把計算餐館業須繳付工商業污水附加費數額的寬減系數定為80%並不公平；及

(g) 未有提供集體上訴渠道。

污染問題及收費計劃

2. 一九九二年，總督宣布政府有意展開一項全港性的污水收集系統改善工程－污水處理策略重點工程計劃（以下簡稱「重點工程計劃」），目的是要提供必要的基礎設施，妥善地收集所有污水，然後加以處理及排放。在推行重點工程計劃後，當局預期可顯著改善水質，將海港污染程度減低70%。香港政府已向中國政府作出保證，這項重點工程計劃會在一九九七年或以前完成，並清付所需費用。為此，這項計劃所需費用必須在一九九四年三月備妥，以便批出第一份工程合約。鑑於每年所分配的基本工程計劃資源有限，當局遂設立污水處理服務營運基金，務求落實「污染者自付」的原則，向使用者收回當局提供現有及新增污水處理服務與設施的需費。

3. 根據這項收費計劃，餐館業被認定為其中一個污染程度較高的行業/工業。除須繳付以處理住宅污水的開支為計算基準的一般排污費外，餐館東主還須繳交工商業污水附加費，以反映把他們所排放污水的濃度降低至住宅污水濃度所需的額外開支。某些指定的行業/工業，包括餐館業，由於其排水量遠較耗水量為少，因此獲得寬減，將其排水量定為供水量的80%計算。

(a)點投訴 － 諮詢不足

4. 本署備悉，排放入海岸水域的廢水，只有大約40%來自非住宅樓宇。可是，污水處理服務的收費，卻有大約58%是來自工商界及政府部門。在二百萬個須繳付排污費的污水處理服務使用者中，只有13,000個須繳付工商業污水附加費，而在這13,000個用戶中，有約8,000個，亦即超過60%是餐館東主。更重要的一點是，徵收排污費所得的總收益，超過44%是來自餐館業。

5. 從一開始起，政府當局已經知道徵收工商業污水附加費對餐館東主的影響。一九九三年九月，當局委聘以收集有關資料及發展收費機制的顧問公司已特別指出，很多小型工廠及餐館均有排放工商業污水。

一九九三年十月，顧問公司再次重申，餐館業將會是須繳付工商業污水附加費的其中一個主要行業。當時，政府當局已經知道餐館業是污染程度較高的行業。再者，一九九三年十一月十一日呈交立法局環境事務委員會（前稱「環境事務小組」）審閱的排污費簡介文件已指出，餐館業耗用大量的食水 。在一九九二至九三年度，餐館業耗水量約佔總耗水量的9%，亦即超過所有商業用戶耗水量的40%。很明顯，政府當局早已知悉餐館業是耗水量龐大的行業。

6. 遺憾的是，雖則政府當局在展開諮詢工作時，有提供機會讓多個政治團體、區議會、諮詢組織及工業團體表達意見，但卻沒有為此而接觸備受影響的餐館業人士。本署亦未獲提供任何資料，闡明當局是根據甚麼基準擬訂這項諮詢計劃。作為「污染者自付」原則及有關收費計劃的倡議者，政府當局似乎應最清楚有關情況，知道哪類用戶最終會受到這項計劃的直接影響。由此看來，政府當局所展開的諮詢工作，即使未達缺乏代表性的地步，亦是有欠全面。

7. 政府當局認為，當局雖然未有特別徵詢餐館業人士的意見，不過，餐館業人士可以在這項計劃實施之前，要求當局向他們簡介計劃內容。不過，本署對這種看法未敢苟同。將責任推卸在受影響的餐館東主身上，要他們自行瞭解此事對他們的影響，自覓途徑解決他們所憂慮及關注的問題，決非一個開明兼且透明度高的政府應該鼓勵的做法。此外，本署亦察覺一般餐館東主主要都是從有關的宣傳單張和政府宣傳短片及文告得悉這項計劃的資料，但這些資料卻沒有提及工商業污水附加費對餐館業可能構成的影響。在當局於一九九五年四月實施工商業污水附加費計劃前，大部分餐館東主根本無法估計這項收費對其經營成本有何實質影響。

8. 本署明白，政府當局受到營運基金條例的約束，必須令污水處理服務營運基金的帳目收支平衡。鑑於當局必須確保在一九九七年及時完成重點工程計劃，故此，在推行這項收費計劃方面，時間亦相當緊迫。儘管如此，本署仍然認為餐館東主實有充分理由感到不滿。規劃環境地政科是統籌這項收費計劃的決策科，亦負責這項計劃的諮詢工作。該科在所進行的各次諮詢行動中，曾徵詢其他多個諮詢組織及工商團體

的意見，但餐館業團體卻從未在諮詢之列。因此，本署認為，這點投訴是成立的。

(b)點投訴 — 未有提供足夠的指引，指示如何減低餐館業污水的污染物

9. 政府當局強調，徵收工商業污水附加費旨在向污染者傳達正確的訊息，使他們能夠判斷自行裝置污水處理設施，在產生污水的地方先行消減廢物及預先處理污水，是否更符合經濟原則。因此，問題的關鍵在於政府當局是否有令餐館東主等一類主要附加費繳費者完全清楚明白，徵收工商業污水附加費對其經營成本所造成的影響，以及採取防污染措施（例如採用更有效的無污染科技、改善內部運作管理及裝置新污水處理設施等）所帶來的益處，而兩者之間又有何相互關係。

10. 工業署與眾多工業團體／工業家保持密切聯絡，商討徵收工商業污水附加費這項建議。據政府當局表示，工業署在香港生產力促進局和環境技術中心的協助下，經向工業界提供實質的協助。此外，環境保護署亦有造訪排污者，指導他們如何處理污水。不過，從紀錄所見，工業署及環境保護署並無接觸過餐館業人士。政府當局曾於一九九三年向各餐館派發一份名為《餐館及食品廠的隔油池》的小冊子，概述一些簡單而有效的方法，以消減廚房排出廢水中的污染物。可是，這份小冊子當時並沒有提及當局會向排出污染物的餐館徵收附加費。

11. 很明顯，當局並未向餐館業人士提供及時的指引，指導他們可採用哪些恰當的預防措施，盡量減低餐館所排放污水中污染物的數量／濃度，從而減低他們所需繳付的工商業污水附加費。假若一開始就有向餐館業人士進行適當的諮詢，本署相信政府當局應會在起初階段便意識到有需要在這方面向前者提供指引和意見。這樣一來，這點投訴便可能得以避免。有鑑於此，本署認為這點投訴是成立的。

(c)及(f)點投訴 — 未有公開釐定收費率的基準和計算方法，以及不公平地把計算餐館東主須繳付工商業污水附加費收費率的寬減系數定為80%

12. 政府當局在一九九三年九月提出徵收工商業污水附加費的建議時，已在提交立法局的公開諮詢文件 — 《工商業廢水附加費補充說明》載列計算工商業污水附加費的方程式。以排污者所排放的污水化學需氧量計算，每公斤化學需氧量，收費估計為一元。政府當局強調，這項收費計劃的結構，對於須繳付費用的人士來說，將會既清楚又易明。至於收費計劃的推行細則，當時尚未落實。不過，政府當局卻重申會在一九九四年年初，向工商界簡述有關安排的詳情。本署並未發現任何證據，顯示當局有履行承諾，公開有關釐定餐館東主所須繳交附加費的詳情。直到一九九五年一月，政府當局才在提交環境問題諮詢委員會審研的文件中指出：(a)收費率會因用戶處所所在地點而異，根據水污染管制條例而劃分的水質管制區與非水質管制區的收費率並不相同；及(b)在釐定收費額方面，某些指定行業/工業會獲當局調低供水量這個系數，以供水量的80%計算。

13. 餐館業污水的平均化學需氧量，經評估為每公升3,600毫克。在水質管制區內的餐館，其工商業污水附加費的收費率為每立方米3.78元，而在非水質管制區內的餐館，則為每立方米9.12元。水質管制區與非水質管制區內餐館的收費率頗為懸殊，後者是前者的三倍。可是，根據規劃環境地政科的紀錄所載，不論排污者的處所何在，處理其所排放污水中每個單位污染物所需成本其實是相同的。究其原因，竟然是因為根據水污染管制條例的規定，當局發牌准予在水質管制區內排放污水的條件是，所排放的污水的化學需氧量不得超過每公升2,000毫克。對於一般餐館東主而言，實在是難以明瞭水質管制區牌照的有關規定為何會與工商業污水附加費扯上關係。當局亦從未在這方面作出任何宣傳。

14. 關於供水量的寬減系數方面，規劃環境地政科事實上一直有對工業署從多種工業(包括飲品製造業)業內人士收集得的意見作出積極的回應。然而，餐館業人士卻未獲提供同樣的機會，表達他們對這方面的

意見。有關檔案並沒有記載當局作出這項決定的過程，而本署亦未獲提供任何資料，得悉當局是根據甚麼基準認為餐館業的寬減系數應與其他指定行業／工業（例如漂染業及裝瓶業）的系數一致。

15. 本署不擬對收費水平及當局將餐館業的寬減系數定為80%是否恰當這兩點作出評論。不過，當局現時所採用的收費方程式，顯然是遠較一九九三年九月所公布的原有方程式複雜及專業化。作為負責統籌這項計劃的決策科，規劃環境地政科實在是有責任向市民，尤其是餐館東主這些受影響的人士，闡明當局是根據甚麼基準及方法計算收費率。因此，本署認為這兩點投訴是成立的。

(d)及(e)點投訴－收集的樣本數量不足，以及並非所有樣本均抽取自隔油池出水口

16. 政府當局備悉以化學需氧量計算出的餐館業污水標準濃度，是參照一九九一年所進行的南北九龍油脂及油污廢物研究結果，以及環境保護署依據水污染管制條例的規定取得的監察數據而釐定。此外，當局亦將一項有關悉尼中國餐館研究所取得的數據，作為比較之用。本署未獲提供有關南北九龍油脂及油污廢物研究的進一步資料。不過，本署得悉這項研究的數據遠在當局擬訂工商業污水附加費計劃之前已收集得。這項研究只從31間共五類餐館收集樣本，包括中國餐館、其他(非中國)餐館、快餐店、酒吧及(其他)酒席宴會承辦商等。此外，研究結果亦顯示，廢水樣本的質素差別甚大。顧問公司亦特別指出，南北九龍油脂及油污廢物研究未夠全面，未能用以計算實際的排污服務成本並按而釐定收費。再者，並無實質證據顯示南北九龍的餐館與其他地區的餐館，兩者所產生的污水問題嚴重程度相若。政府當局應有符合邏輯及充分的理由根據支持使用這樣的抽樣研究及數據紀錄，來評估散佈全港各區共8,000間餐館所排放污水的特性。

17. 關於環境保護署按照水污染管制條例規定而收集的監察數據相對的重要性，這方面並無任何資料。不過，本署察覺顧問公司所評估的餐館業污水化學需氧量，與南北九龍油脂及油污廢物研究的調查結果相同，兩者的平均值均為每公升3,600毫克。關於這方面，環境保護署曾在

紀錄中指出，抽取污水樣本用以釐定工商業污水附加費收費率的過程，遠較抽取樣本以採取執法行動檢控違反水污染管制條例人士的過程複雜。此外，亦無確鑿的證據，證明香港餐館所排放污水估計的化學需氧量，應與那項有關悉尼中國餐館的研究所取得的數據類同。一九九五年年初，政府當局接獲針織業及製藥業所呈交的工商業污水調查數據。不過，本署備悉，當局當時並沒有提醒餐館業進行類似的調查。因此，倘有人對當局所評估的餐館業污水濃度的準確性存有懷疑，亦是相當自然的事。

18.　　至於兩個市政局在發牌時規定餐館必須裝設的隔油池，政府當局亦知道要從地下隔油池的出水口直接抽取樣本，一般是不可能的。再者，安裝在洗滌槽下的小型隔油池，在減低化學需氧量方面，作用不大。大型隔油池雖然可以較有效地減少排入公共排水渠的油脂，但卻有欠普遍，而且安裝有這類隔油池的餐館，往往亦沒有妥加保養。值得注意的是，政府當局雖然知悉這些隔油池長期以來均未能發揮效用，但卻沒有就此事與兩個市政局進行磋商及預先警告餐館東主，亦沒有與餐館業協商，制定合適的方法來評估餐館業污水的平均化學需氧量。

19.　　當工商業污水附加費繳納人申請覆核用以釐定附加費收費率的化學需氧量濃度時，對於抽取及分析工商業污水樣本的程序及方法，當局是訂有嚴格的規定。不過，在這宗個案中，政府當局在抽取及分析樣本方面，似乎並沒有採取同樣嚴謹的步驟。本署認為，就收集樣本而言，隔油池是否有效不應視作餐館東主的責任。倘在實際情況下，當局確是遇到困難，未能直接從隔油池的出水口抽取樣本，則應向餐館業作出適當的解釋，而且在進行評估工作時，亦理應提供充分的理由根據，證明所採用的抽樣測試程序是合理的。規劃環境地政科是統籌這項計劃的決策科，而環境保護署則是這方面的專業部門，因此，他們亦應最清楚有關情況，可以在這方面提供意見。有鑑於上文各點，本署認為這兩點投訴是成立的。

(g)點投訴 – 未有提供集體上訴渠道

20. 政府當局表示，根據污水處理服務條例的規定，身為排水事務監督的渠務署署長，是有權力更改上訴方法的。以連鎖形式經營的餐館，由於經營狀況相似，當局預期這些餐館排放的污水濃度亦會相當接近，因此，排水事務監督在這種情況下，便可作出更改，將在不同地點經營的連鎖餐館所提出的上訴，歸納為一項上訴處理。再者，個別形式的上訴制度，亦是全球普遍採用的上訴制度。鑑於各餐館的經營及內部運作管理方法有別，因此，當局提供個別上訴制度，以配合有關情況，看來亦是恰當的做法。

21. 餐館東主感到受屈，主要是不滿意政府當局所評定的化學需氧量。倘當局在審議這項計劃的過程中，有徵詢餐館東主的意見，這點投訴應該可以避免。事實上，政府當局亦曾考慮餐館東主提出有關提供集體上訴渠道的建議。自一九九五年六月以來，政府當局的確有與餐館業代表就重新評估平均化學需氧量一事進行磋商。之後，當局擬就樣本測試計劃，並挑選了80間餐館進行測試。由此觀之，並無跡象顯示政府當局拒絕提供渠道，俾便餐館東主提出上訴。因此，本署認為這點投訴並不成立。

結論

22. 鑑於這宗投訴的要點在於政府當局未有及早進行充分的諮詢，因此，本署認為整體而言，這宗投訴是**成立**的。

整體觀察所得

23. 假如因為事前未有就收費建議進行諮詢，以致計劃實施起來有欠妥善，市民自然會感到不滿。在市民和政府的關係方面，有幾項至為重要的準則，是政府必須顧及的，那就是（市民的）參與、（資料的）公開或透明度，以及（程序是否）公平。雖然有時並沒有任何章則規例，明文規定必須進行諮詢，但作為一個開明的政府，一般是應設有適當的渠道，以便向那些直接受到新措施影響的市民進行諮詢。

24.　　以這宗個案而言，政府當局是有必要一開始就從各類須繳交工商業污水附加費的行業中，找出將會備受重大打擊的行業，正如餐館業，與其聯絡並提供有關資料。各有關方面倘能彼此溝通，當能更加清楚對方的處境，從而互諒互讓。

25.　　本署明白政府當局正處於進退維谷的境地，一方面須趕及在一九九七年或以前完成污水處理策略重點工程計劃，另一方面又要令污水處理服務營運基金的帳目不致出現赤字。時間雖然緊迫，但政府當局在這段時間內，卻做了許多工作，以達到這項目標。唯一可惜的是，未有適當地與餐館業人士聯絡，向其進行諮詢。餐館業人士對此感到不滿，自是不難理解。畢竟，他們所需繳交的費用，佔政府收取的排污費總額44%以上。無論以何種標準衡量，這個數額都是相當龐大。因此，為了市民的利益起見，政府當局與餐館業應彼此和衷共濟，共同解決有關問題。

建議

26.　　本署建議：

(a) 政府當局日後如果打算修訂收費計劃，便應及早向受影響人士進行適當的諮詢；

(b) 在實施新收費計劃前，政府當局應向那些受影響人士提供更多有關這項計劃的細則，讓他們知道更多這方面的資料，這樣當能有助紓解他們的憂慮；

(c) 政府當局應與餐館業人士磋商，並應採取主動，務求在雙方協定的時限內，解決有關問題；及

(d) 政府當局應就隔油池的效用問題與兩個市政局進行磋商，以便日後能夠採取積極的措施，改善有關情況。

規劃環境地政司的評論

27. 規劃環境地政司不同意本署立論的基本前提，並稱之為「以影響為基的處事方針」：即當局在展開諮詢時，應鑑定那類人士最受擬議推行的計劃影響，然後徵詢他們的意見。規劃環境地政司認為，鑑於徵收工商業污水附加費這項計劃是經過立法程序議決通過，因此，政府當局進行廣泛的宣傳，並展開全民形式的諮詢行動，讓所有市民均有機會提出他們的疑問，這種做法並無不當。只是餐館業人士未有留意當局事前提出的警告，沒有提出任何問題。

28. 規劃環境地政司並不認同政府有責任要向餐館業進行諮詢，原因有數點，其中包括：要界定哪些人是「最受影響」，基本上是甚為困難的事；該協會並非是餐館業唯一一羣合法代表，以及餐館業並無多大協商餘地，且無明確的行業之首。此外，餐館業人士本身亦須負上部分責任，因為其中一位投訴人亦承認，業內人士對公共事務未必有足夠的認知，以致懂得採取主動，與政府進行磋商。

29. 由於水污染管制條例早於一九八七年已經頒布，故此在當局於一九九五年四月一日實施工商業污水附加費計劃前，香港大部分餐館東主其實已透過環境保護署所舉行的簡報會，得悉可以採取哪些方法和途徑，以減低餐館所排放廢水的濃度。因此，大部分餐館東主均應知道可採用哪些方法以減低所需繳付的工商業污水附加費。確保所裝置的設施，即如隔油池能夠有效運作的責任，很明顯是在於物主身上。

30. 由於須在有限的時間內，釐定工商業污水附加費計劃的細則，故此政府當局不得不以現存的南北九龍油脂及油污廢物研究所得數據作為依據。雖然該項調查只抽查了少部分餐館，但所抽取的樣本數量卻極為龐大，達2000個以上，而且全部經予徹底測試。此外，測試結果亦與從環境保護署及海外國家所得的同類數據互相脗合，且與悉尼一項調查所得數據相若。

31. 關於申訴專員所提的各項建議，規劃環境地政司認為，第26(a)及(b)段所載建議，須視乎現行計劃何時作出修訂。有鑑於此，政府當局是無法就這兩項建議定下確實施行日期。不過，政府當局會在短期內對工商業污水附加費計劃進行檢討。至於第26(c)段所載建議，鑑於該協會仍然不願意提出可行方法解決有關事宜，因此，在抽樣調查方面仍然存在難以解決的問題。規劃環境地政司雖然認同第26(d)段所載建議，即政府當局應與兩個市政局磋商隔油池的效用問題，但卻認為此事與當局向餐館業徵收排污費的安排是否公平一事並無關係。

32. 不過，規劃環境地政司亦同意，事後觀之，多作諮詢是可以減少衝突和不滿。他亦贊同各方當事人應嘗試解決有關問題，惟是該協會至今尚未提出任何可行的建議。規劃環境地政司總結謂，解決問題必須雙方互相合作，所謂「孤掌難鳴」，只靠單方面的努力，根本無法成事。

結語

33. 規劃環境地政司認為由於實施工商業污水附加費計劃是經由立法程序議決通過，廣大市民，包括餐館東主是有充分機會瞭解這項計劃，故此，規劃環境地政科並沒有責任要向受這項計劃影響的個別行業或工業進行諮詢。對於這個觀點，本署未敢苟同。眾所周知，政府在政策／措施上所作出的重大改變，很多均會涉及立法程序。不過，正如環境地政司所說，部分最受有關改變影響的團體或會因對公共事務沒有足夠的認知而未有主動與政府進行磋商，這實不足為奇。從公共行政必須保持嚴正公平的角度而論，政府理應主動向受影響人士，尤其是那些不甚瞭解有關改變及這些改變所帶來的影響的人士進行諮詢。應注意的是，工商業污水附加費繳費者中，逾60%是餐館東主。這批為數約8000的餐館東主，其所須繳付的附加費佔政府所收取的附加費總額44%。因此，他們期望政府當局會向他們詳細講述那些會影響他們的新措施的運作方式，以及就這方面向他們進行諮詢，亦是理所當然的事。將責任加諸受影響行業人士身上，要他們自覓途徑，設法向當局表達意見，絕非一個自稱本着「以市民為本」精神為

市民服務的開明政府應該鼓吹的做法。即使在鑑別能代表餐館業人士的核心或中央組織方面會有困難，以及其他行業在表達意見方面，亦似乎較餐館業來得主動積極，但也不能以此作為藉口，因而不向餐館業進行諮詢。

34. 規劃環境地政司口口聲聲說不同意「以影響為基的處事方針」，但卻無法自圓其說，解釋為何在實施工商業污水附加費計劃前，曾為部分受這項計劃影響的工商行業舉行研討會／簡報會，但在一九九四年三月發出固定形式公函邀請有關人士出席同類活動時，卻又未有把餐館業納入邀請之列。規劃環境地政司這樣做，委實令人難以信服他真的相信不應特地向受影響人士進行諮詢。規劃環境地政司未有如對待其他工商行業那樣，特地作出安排，向餐館業進行諮詢，因而引起餐館業人士的不滿，乃是鐵一般的事實。

35. 根據本署調查所得，由於抽樣方式存在上文所述的問題，而工商業污水附加費計劃所依據的又是在三年多前所得的舊有數據，所以餐館東主實在有充分理由預期政府當局在實施這項計劃前，會向他們提供令人信服的資料，說明為何有必要採用這項抽樣調查的數據，以及以化學需氧量數值計算收費率。政府當局只抽查了31間餐館，所取樣本為數甚少，而且所參考的又是悉尼中國餐館的數據，這種做法引起爭議，連負責進行一九九一至九二年度南北九龍油脂及油污廢物研究的顧問公司亦承認這些數據未夠全面，未能用以計算實際的排污服務成本並按而釐定收費。

36. 以規劃環境地政科這個負責這項計劃的決策科為首的政府當局，是有責任向市民，尤其是餐館業這類受影響的工商業，闡明當局是根據甚麼理念計算新收費率，以及經修訂的計算方法。本署認為進行諮詢是促成雙方取得諒解的最佳方法。本署亦贊同規劃環境地政司的觀點，深明有關問題必須由雙方合力解決，只靠單方面的努力，根本無法成事。因此，本署促請政府當局採取主動與餐館業人士協商，務求在雙方協定的時限內解決此事。

37.　　「污染者自付」原則本意不應是懲罰性的。反之，政府當局應着眼於教育及教導市民應如何在產生污水的源頭，盡可能減低污染程度。以這宗個案而言，政府當局並沒有向工商業污水附加費繳費者解釋隔油池的效能與所須繳付的工商業污水附加費數額有何關連，更遑論在事前提醒餐館東主，他們所安裝的污水處理設施，許多根本未能發揮應有效用。雖然這並非是其中一項具體投訴要點，但既然從調查中發現這種情況，本署亦有責任向政府當局反映，要求作出所需的改善。

38.　　經審慎及詳細研究規劃環境地政司的評論後，本署並未發現有任何新的證據，致使本署須修改這次調查的結論及有關建議。本署建議規劃環境地政司應在可行的情況下，盡快落實有關建議。

申訴專員公署
檔案編號：OCAC 784/95
一九九六年五月